



**CONSULTA ONLINE**

PERIODICO TELEMATICO ISSN 1971-9892



2023 FASC. I

(ESTRATTO)

**ANTONIO RUGGERI**

**LA FORMA DI STATO *A-DEMOCRATICA* (CAUSE, EFFETTI, RIMEDI)**

5 APRILE 2023

**IDEATORE E DIRETTORE RESPONSABILE: PROF. PASQUALE COSTANZO**

**Antonio Ruggeri**  
**La forma di Stato *a-democratica* (cause, effetti, rimedi)\***

**ABSTRACT:** *The essay points out that at the basis of some relevant institutional distortions there is the manifest crisis of the political representation and that they produce negative effects on the principle of separation of powers and, therefore, on constitutional democracy.*

*Then, it focuses on the most indicative indicators of the a-democratic nature of the legal system, including the growing electoral absenteeism and the low rate of democracy found within political parties.*

*The study concludes with the search for possible remedies, at the institutional and above all social level.*

SOMMARIO: 1. I “tipi” di democrazia, il loro porsi in funzione servente dei più diffusi ed avvertiti bisogni emergenti dal corpo sociale, l’acclarata inadeguatezza del personale politico a far luogo al loro ottimale appagamento, alle condizioni oggettive di contesto, e, in ispecie, a dar voce ai diritti fondamentali. – 2. Alcune gravi torsioni istituzionali, i loro negativi riflessi sul principio della separazione dei poteri (e, per ciò stesso, sulla democrazia costituzionale), l’ipotesi di far luogo ad una previsione di ordine generale nella Carta di leggi *quodammodo* intermedie tra le comuni e le costituzionali. – 3. Le spie maggiormente attendibili del carattere *a-democratico* dell’ordinamento: il crescente ed inquietante fenomeno dell’assenteismo elettorale e il paradosso della democrazia pluralista, costituito dal carattere parimenti *a-democratico* di alcune formazioni sociali (e, segnatamente, dei partiti) per il cui tramite essa prende corpo. – 4. Alla ricerca di possibili rimedi alla crisi della rappresentanza politica (e, per ciò pure, al carattere *a-democratico* dell’ordinamento), al piano istituzionale e più ancora a quello sociale, a mezzo di una capillare ed approfondita opera di *rigenerazione culturale* della società al fine dell’ottimale radicamento in essa dei valori fondamentali da cui si alimenta l’etica pubblica repubblicana.

*1. I “tipi” di democrazia, il loro porsi in funzione servente dei più diffusi ed avvertiti bisogni emergenti dal corpo sociale, l’acclarata inadeguatezza del personale politico a far luogo al loro ottimale appagamento, alle condizioni oggettive di contesto, e, in ispecie, a dar voce ai diritti fondamentali*

La democrazia, nella sua pura, originaria accezione, è – come si sa – il *governo del popolo*. Diversamente dalle *póleis* greche, in relazione alle quali il sintagma è stato coniato ed ha avuto fortuna<sup>1</sup>, nelle comunità politiche non ristrette, composte da un numero considerevole di individui e, non di rado, territorialmente estese, il sintagma suddetto che della democrazia riassume e dà l’essenza è obbligato ad una significativa torsione semantica e – ciò che più importa – ad adattamenti particolarmente consistenti e vistosi di ordine istituzionale, commutandosi dunque in *partecipazione del popolo al governo* della cosa pubblica. E, poiché la partecipazione stessa può



<sup>1</sup> Non si trascuri, nondimeno, che il termine “popolo” aveva al tempo un significato assai diverso da quello successivamente affermatosi, una parte consistente degli individui operanti in seno alle comunità politiche suddette restando esclusa dal godimento dei diritti che erano appannaggio unicamente di pochi; e così è stato anche nell’esperienza romana e negli ordinamenti in genere che conoscevano la schiavitù o forme varie di selezione nel godimento in parola (riferimenti in A. CORBINO, *La democrazia divenuta problema. Città, cittadini e governo nelle pratiche del nostro tempo*, Eurilink University Press, Roma 2020, e, più di recente, F. ARCARIA, *Le refluenze ideologiche della politica antica su quella odierna: i paradigmi di ‘Repubblica’, ‘Democrazia’ ed ‘Impero’ tra storia e futuro*, in *IURA*, 70/2022, 429 ss., e, dello stesso, ora, *Città cittadini cittadinanze. Dalla civitas romana alla cittadinanza europea*, Satura, Napoli 2023; v., inoltre, utilmente O. LICANDRO, *CIVES ET PEREGRINI. Città, cittadinanza, integrazione, mobilità sociale e certezza del diritto dall’età repubblicana alla Tarda Antichità. Studi epigrafici e papirologici*, II, Jovene, Napoli 2023). Non si trascuri, nondimeno, che lo stesso governo rappresentativo – com’è stato, ancora di recente, rammentato (P. PINNA, *La democratizzazione del governo rappresentativo*, in *Scritti in onore di A. Ruggeri*, IV, Editoriale Scientifica, Napoli 2021, 3269 ss.) – presentava in origine carattere elitario e, dunque, non democratico, nell’accezione del termine successivamente invalsa.

presentarsi in forme assai diverse e con intensità parimenti diverse<sup>2</sup>, se ne ha che una comunità e l'ordinamento che la regge appaiono essere tanto più democratici quanto maggiore e gravida di significati e valenze è la partecipazione in parola<sup>3</sup>.

Secondo una sistemazione teorica risalente e, tuttavia, ad oggi, a mia opinione, insuperata<sup>4</sup>, si conoscono – come pure è noto – tre forme espressive o, se più piace dire, tre “tipi” di democrazia che, dunque, si qualifica come *diretta*, *rappresentativa* e *pluralista*. Si è tentato – è vero – di allargare ulteriormente il ventaglio delle sue articolazioni interne, ragionando altresì di una *democrazia elettronica*<sup>5</sup>, che si avvarrebbe principalmente del *web* per affermarsi e che, però, per un verso, aspira a riportarsi al primo dei “tipi” suddetti, di cui anzi si porrebbe quale la sua più sofisticata e *temporis razione* aggiornata espressione, e, per un altro verso, parrebbe portarsi al di fuori (ed anzi contro) lo schema suddetto, ove si convenga – come devesi – che il voto (e, in genere, l'espressione di volontà) per il tramite di *internet* rischia di degenerare il più delle volte (per non

<sup>2</sup> ... secondo quanto è, peraltro, proprio di ogni valore fondamentale che è, per sua strutturale, indeclinabile vocazione, tendenziale, non considerandosi mai pago delle realizzazioni avute bensì aspirando costantemente ad averne di nuove ed ancora più avanzate e gratificanti. Non è, insomma, solo la qualità ma anche la quantità a dare la complessiva connotazione dei valori stessi ed a determinarne dunque la messa a punto sulla base di coordinate, comunque, storicamente e positivamente determinate. È anche per ciò che i principi fondamentali, che dei valori offrono la prima e più genuina traduzione normativa, sono a mia opinione soggetti a revisione costituzionale ma solo *in melius* o – piace a me dire – a finalità espansiva, alla luce di parametri che di necessità sono pre- o meta-giuridici in quanto dotati di natura assiologico-sostanziale [ragguagli, volendo, nel mio [L principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale tra interpretazioni storicamente orientate e revisioni a finalità espansiva](#), in questa [Rivista](#), 2022/II, 473 ss.].

<sup>3</sup> Dal momento, poi, che i valori fondamentali positivizzati fanno – come suol dirsi – “sistema”, dandosi mutuo sostegno e alimento, se ne ha che la crescente affermazione anche dei valori diversi da quello della partecipazione, per un verso, da quest'ultima riceve e, per un altro, ad essa dà la spinta necessaria per l'ulteriore radicamento nell'esperienza costituzionale.

<sup>4</sup> Se ne ha una emblematica rappresentazione in T. MARTINES, *Diritto costituzionale*<sup>16</sup>, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano 2022. 202 ss.

<sup>5</sup> Nella ormai copiosa letteratura che ne fa variamente oggetto di studio richiamo qui solo, nella nostra dottrina, i numerosi studi di P. COSTANZO, a partire da quello pionieristico su *Aspetti problematici del regime giuspubblicistico di Internet*, in *Problemi dell'informazione*, 2/1996, 183 ss., e, spec., *Internet (dir. pubbl.)*, in *Dig./Disc. pubbl.*, IV ed., App., Utet, Torino 2000, 347 ss.; *La democrazia elettronica*, rel. al Convegno di studi in ricordo di E. Giannantonio, Roma 6 dicembre 2002, in *Il diritto dell'informazione e dell'informatica*, 2003, 465 ss.; *Quale partecipazione politica attraverso le nuove tecnologie comunicative in Italia*, in *Il diritto dell'informazione e dell'informatica*, 2011, 19 ss., nonché in AA.VV., *Nuevas dimensiones de la participación política*, a cura di E. Pajares, Valencia 2015, 175 ss.; *Miti e realtà dell'accesso ad internet (una prospettiva costituzionalistica)*, in *Studi in memoria di P. Barile*, a cura di P. Caretti, Passigli, Firenze 2013, 9 ss.; *La governance di internet in Italia*, in *Internet: regole e tutela dei diritti fondamentali*, a cura di E. Bertolini - V. Lubello - O. Pollicino, Aracne, Roma 2013, 41 ss. ed in *Scritti in onore di A. D'Atena*, Giuffrè, Milano 2015, 713 ss.; *L'impatto della tecnologia sui diritti fondamentali*, in AA.VV., *Diritti e libertà in internet*, a cura di T.E. Frosini - O. Pollicino - E. Apa - M. Bassini, Le Monnier, Milano 2017, 3 ss.; *La “democrazia digitale” (precauzioni per l'uso)*, in *Dir. pubbl.*, 1/2019, 71 ss. V., inoltre, i contributi al forum su *Le sfide della democrazia digitale*, in [Rivista del Gruppo di Pisa](#), 15 dicembre 2019, 231 ss.; AA.VV., *Il diritto costituzionale e le sfide dell'innovazione tecnologica*, a cura di P. Costanzo - P. Managò - L. Trucco, Editoriale Scientifica, Napoli 2020. Tra i non pochi altri contributi di vario orientamento e circoscrivendo ora i richiami unicamente a quelli di respiro monografico, v., almeno, M. BOLOGNINI, *Democrazia elettronica. Metodo Delphi e politiche pubbliche*, Carocci, Roma 2001; S. RODOTÀ, *Tecnopolitica. La democrazia e le nuove tecnologie della comunicazione*<sup>2</sup>, Laterza, Bari-Roma 2004; D. PITTERI, *Democrazia elettronica*, Laterza, Bari-Roma 2007; G. FIORIGLIO, *Democrazia elettronica. Presupposti e strumenti*, Wolters Kluwer - Cedam, Padova 2017; C.R. SUNSTEIN, *Republic. La democrazia nell'epoca dei social media*, Il Mulino, Bologna 2017, e G. GOMETZ, *Democrazia elettronica. Teoria e tecniche*, Edizioni ETS, Pisa 2017. Ulteriori riferimenti ed indicazioni possono, infine, aversi da G. DE MINICO, *Internet. Regola e anarchia*, Jovene, Napoli 2012, e, della stessa *Libertà digitali. Luci ed ombre*, Giappichelli, Torino 2018; O. POLLICINO - G. PITRUZZELLA, *Hate speech and Fake news. A Comparative Constitutional Perspective*, Bocconi University Press, Milano 2020; O. POLLICINO, *Judicial Protection of Fundamental Rights in Internet. A Road Towards Digital Constitutionalism?* Hart Publishing, Oxford 2021; AA.VV., *Constitutional Challenges in the Algorithmic Society*, a cura di H. Micklitz - O. Pollicino - A. Reichman - G. Sartor - A. Simoncini - G. De Gregorio, Cambridge University Press, Cambridge 2021; M. BASSINI - M. CUNIBERTI - C. MELZI D'ERIL - O. POLLICINO - G.E. VIGEVANI, *Diritto dell'informazione e dei media*<sup>2</sup>, Giappichelli, Torino 2022; O. SPATARO, *Diritti di partecipazione politica e piattaforme digitali, alcune riflessioni*, in [Dirittifondamentali.it](#), 2/2022, 11 maggio 2022, 1 ss.

dire sempre...) in un'autentica *oclocrazia*, e cioè nel governo passionale delle masse soggetto a facili torsioni e manipolazioni in sede di formazione e prestazione del consenso<sup>6</sup>, ovvero in una *popolocrazia* suscettibile di sfuggire ad ogni controllo<sup>7</sup>, peraltro alimentata da movimenti e partiti che hanno appunto fatto del populismo la loro bandiera<sup>8</sup>. Non può, nondimeno, tacersi che il rischio in parola non è parabile fino in fondo anche in occasione delle manifestazioni dei “tipi” suddetti, dal momento che – come si sa – nel tempo presente si danno forme plurime e micidiali di subdola cattura del consenso che non disdegnano di avvalersi altresì di messaggi subliminali; ed è questo uno dei nodi irrisolti delle società contemporanee, nelle quali è assai problematico stabilire dove passa la linea di confine tra l'apparenza e la realtà della democrazia, la prima non di rado creando ed alimentando l'illusione di convertirsi nella seconda.

Ora, è di tutta evidenza che i “tipi” sopra indicati mirano tutti, attraverso itinerari diversi, ad assicurare il governo della cosa pubblica che poi nei fatti equivale (o, meglio, *dovrebbe* equivalere) all'ottimale appagamento, alle condizioni oggettive di contesto, dei bisogni maggiormente diffusi e più intensamente avvertiti in seno al corpo sociale.

Qui è, però, il *punctum crucis* della questione oggi nuovamente trattata.

Da molti segni, in più sedi e da prospettive diverse ripetutamente indagati, si ha infatti conferma del fatto che il cuore della questione stessa sta nell'acclarata inadeguatezza del personale politico, quale che sia il colore della casacca dallo stesso indossata, che ha poi la radice da cui maggiormente si alimenta in complessive, strutturali carenze del corpo sociale. Non è, d'altronde, per mero accidente che anche la forma in origine più genuinamente espressiva di democrazia, la diretta, proprio per essere la immediata proiezione del corpo stesso, esibisca essa per prima, da noi come

---

<sup>6</sup> Su ciò, per tutti, A. SPADARO, *Contributo per una teoria della Costituzione*, I, *Fra democrazia relativista e assolutismo etico*, Giuffrè, Milano 1994, che fa luogo ad un'attenta rilettura del noto passo giovanneo del processo a Gesù. Di una sempre possibile involuzione alla quale possono andare incontro le liberal-democrazie, specie le più fragili ed esposte, trattano, tra gli altri, AA.VV., *Crisi dello Stato costituzionale e involuzione dei processi democratici*, a cura di C. Panzera - A. Rauti - C. Salazar - A. Spadaro, Editoriale Scientifica, Napoli 2020. Su alcune, note esperienze di “democrazie”, v., poi, M.A. ORLANDI, *La “democrazia illiberale”. Ungheria e Polonia a confronto*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 1/2019, 175 ss.; A. D'ATENA, *Democrazia illiberale e democrazia diretta nell'era digitale*, in *Rivista AIC*, 2/2019, 18 giugno 2019, 583 ss.; G. D'IGNAZIO, *Le democrazie illiberali in prospettiva comparata: verso una nuova forma di Stato? Alcune considerazioni introduttive*, in *DPCE Online*, 3/2020, 3563 ss.; nella stessa *Rivista*, A. SPADARO, *Dalla “democrazia costituzionale” alla “democrazia illiberale” (populismo sovranista), fino alla.... “democrazia”*, 3875 ss.; G. DELLEDONNE, *Ungheria e Polonia: punte avanzate del dibattito sulle democrazie illiberali all'interno dell'Unione Europea*, 3999 ss.; M. CALAMO SPECCHIA, *Un prisma costituzionale, la protezione della Costituzione: dalla democrazia “militante” all'autodifesa costituzionale*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 1/2021, 91 ss.; pure *ivi*, A. GATTI, *Liberal Democracies and Religious Extremism. Rethinking Militant Democracy through the German Constitutional Experience*, 131 ss.; A. DI GREGORIO, *La degenerazione delle democrazie contemporanee e il pluralismo semantico dei termini “democrazia” e “costituzionalismo”*, in *Scritti in onore di F. Lanchester*, I, a cura di G. Caravale - S. Ceccanti - L. Frosina - P. Piciacchia - A. Zei. Jovene, Napoli 2022, 489 ss. Infine, con specifica attenzione alle vicende dello Stato di diritto in Europa, v. A. FESTA, *Lo Stato di diritto nello spazio europeo. Il ruolo dell'Unione europea e delle altre organizzazioni internazionali*, Editoriale Scientifica, Napoli 2021, e R. CALVANO, *Legalità UE e Stato di diritto, una questione per tempi difficili*, in *Rivista AIC*, 4/2022, 7 dicembre 2022, 166 ss.

<sup>7</sup> In tema, v., part., I. DIAMANTI - M. LAZAR, *Popolocrazia. La metamorfosi delle nostre democrazie*, Laterza, Bari-Roma 2018, cui si richiama, tra gli altri, A. PIRAINO, *Verso una nuova forma di democrazia?* in *Il Domani d'Italia*, 23 dicembre 2019.

<sup>8</sup> La letteratura sul populismo e le sue varie espressioni è ormai incontenibile: indicazioni possono, *ex plurimis*, aversi da M. REVELLI, *Populismo 2.0*, Einaudi, Torino 2017; M. ANSELMINI, *Populismo. Teorie e problemi*, Mondadori, Milano 2017; G. FERRAIUOLO, *Rappresentanza e populismo*, in AA.VV., *Di alcune grandi categorie del diritto costituzionale. Sovranità Rappresentanza Territorio*, Ann. 2016 dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti, Jovene, Napoli 2017; S. FELTRI, *Populismo sovrano*, Einaudi, Torino 2018; V. COSTA, *Élites e Populismo. La democrazia nel mondo della vita*, Rubbettino, Soveria Mannelli (CZ) 2019; A. LUCARELLI, *Populismi e rappresentanza democratica*, ESI, Napoli 2020; AA.VV., *L'età dei populismi. Un'analisi politica e sociale*, Carocci, Bari 2020; C. MUDDE - C. ROVIRA KALTWASSER, *Populismo. Una breve introduzione*, Mimesis, Milano 2020; P.G. ARDENI, *Le radici del populismo. Disuguaglianze e consenso elettorale in Italia*, Laterza, Bari-Roma 2020; AA.VV., *Italian Populism and Constitutional Law. Strategies Conflicts and Dilemmas*, a cura di G. Delledonne - G. Martinico - M. Monti - F. Pacini, Palgrave Mcmillan, London 2020, e, più di recente, C. HASSAN - C. PINELLI, *Disinformazione e democrazia. Populismo, rete e regolazione*, Padova 2022.

altrove, le più vistose di tali carenze, senza peraltro trascurare la circostanza per cui società complesse, quali sono gli Stati contemporanei, non si prestano di certo ad essere governate, se non sporadicamente e marginalmente, a mezzo della forma in parola di democrazia<sup>9</sup>.

Lo strumento elettivo che dà voce alla democrazia stessa è, nondimeno, a tutt'oggi dato dalla rappresentanza politica che, però, risulta essere – come si sa – segnata da una crisi che parrebbe irreversibile<sup>10</sup>. Purtroppo il personale che la incarna e concreta è, in generale, di mediocre qualità, afflitto com'è da lacune culturali di tutta evidenza e che peraltro nulla fa per nascondere, secondo quanto è, a tacer d'altro, testimoniato da avventate sortite di alcuni esponenti anche di spicco del ceto politico che non di rado si abbandonano ad ardite espressioni linguistiche, che fanno storcere il naso ai cultori della nostra lingua, o ad estemporanee ed improvvisate iniziative politiche, peraltro messe assai spesso subito da canto per essere rimpiazzate da altre iniziative con le prime incoerenti, comunque parimenti non meditate. Ciò che, ad ogni buon conto, maggiormente importa è l'acclarata incapacità di cui il personale stesso ha dato e dà mostra, per un verso, per ciò che attiene alla progettazione politica dello sviluppo della società e, per un altro verso, al fine di dar voce ai diritti fondamentali, in ispecie ai nuovi. Questi ultimi, infatti, come si è tentato di mostrare in altri luoghi<sup>11</sup>, maturano negli strati più profondi del corpo sociale e prendono man mano forma a mezzo di *consuetudini culturali* di riconoscimento di taluni bisogni elementari della persona il cui appagamento si considera indispensabile al fine di assicurare alla persona stessa – come dice la stessa Carta<sup>12</sup> – una esistenza “libera e dignitosa”.

Ebbene, alle consuetudini in parola dovrebbe in primo luogo darsi traduzione positiva nelle sedi in cui prende corpo la rappresentanza politica, a mia opinione in prima battuta con legge costituzionale<sup>13</sup> e, a seguire, con leggi comuni volte a darvi il primo, essenziale svolgimento, restando quindi demandato ai giudici il compito, di certo di non secondario rilievo, dell'attuazione delle indicazioni positive a mezzo di regole congrue in ragione dei casi, nelle loro continuamente cangianti espressioni.

Sta di fatto, però, che il modello qui nuovamente evocato non ha avuto modo di affermarsi, a motivo proprio delle annose carenze esibite dalla rappresentanza; e non è, di certo, per mero accidente che la domanda pressante di appagamento dei diritti (in ispecie, dei nuovi) abbia ricercato e seguiti senza sosta a ricercare canali da percorrere e luoghi istituzionali nei quali potersi affermare

---

<sup>9</sup> Riferimenti ed indicazioni possono aversi, in prospettiva comparata, da E. PALICI DI SUNI - G. ELOY - M. ROGOFF, *Gli istituti di democrazia diretta nel diritto comparato*, Wolters Kluwer - Cedam, Padova 2018.

<sup>10</sup> La questione è fatta oggetto di una copiosa messe di scritti di vario segno ed orientamento [*ex plurimis*, v. N. URBINATI, *Democrazia rappresentativa. Sovranità e controllo dei poteri*, Donzelli, Roma 2010, e, della stessa, *Democrazia in diretta. Le nuove sfide alla rappresentanza*, Feltrinelli, Milano 2013; AA.VV., *Di alcune grandi categorie del diritto costituzionale. Sovranità Rappresentanza Territorio*, cit.; G. MOSCHELLA, [Crisi della rappresentanza politica e deriva populista](#), in questa *Rivista*, 2019/II, 249 ss., e, nella stessa *Rivista*, P. LOGROSCINO, [Complessità del governare, qualità dei politici e ruolo dei partiti. Note in tempo di pandemia](#), 2021/II, 406 ss.; pure *ibid.* può vedersi, se si vuole, il mio [Lo stato comatoso in cui versa la democrazia rappresentativa e le pallide speranze di risveglio legate a nuove regole e regolarità della politica](#), 2021/I, 25 gennaio 2021, 124 ss. Inoltre, M.G. RODOMONTE, *Il Parlamento oggi: dalla centralità alla marginalizzazione?* in *Nomos*, 3/2021, 1 ss.; I. CIOLLI, *La rappresentanza politica. Recenti trasformazioni di una categoria ineludibile*, in *Lo Stato*, 18/2022, 129 ss., e, con specifica attenzione alla dimensione sovranazionale, S. MANGIAMELI, *La democrazia rappresentativa nell'UE e l'opinione pubblica europea. Problemi e prospettive*, in [Dirittifondamentali.it](#), 2/2022, 24 luglio 2022, 293 ss. Infine, volendo, anche il mio *Le revisioni costituzionali e il nodo (non scioglibile?) del degrado culturale della rappresentanza politica (prime notazioni)*, in [Ordine internazionale e diritti umani](#), 2/2023.

<sup>11</sup> Ancora di recente, nel mio [Chi è il garante dei nuovi diritti fondamentali?](#) in questa *Rivista*, 2023/I, 204 ss., e *Rapporti interordinamentali ed effettività della tutela dei diritti fondamentali*, in [Rivista del Gruppo di Pisa](#), 1/2023, 20 marzo 2023, 121 ss.

<sup>12</sup> Generalizzo qui – come si vede –, ancora una volta, un riferimento specificamente fatto in relazione all'ambito del lavoro (art. 36, comma 1), a mia opinione dotato di omnicomprensiva valenza.

<sup>13</sup> ... si da ricongiungere armonicamente forma e materia costituzionale; e non si dimentichi che il riconoscimento dei diritti fondamentali si pone quale l'autentico cuore pulsante del corpo costituzionale, secondo quanto è peraltro storicamente attestato dalla vicenda che ha portato all'affermazione del costituzionalismo liberale.

diversi da quelli in cui prende forma la normazione, a partire dalle sedi in cui si amministra la giustizia (comune, costituzionale, non nazionale)<sup>14</sup>.

Il carattere *a-democratico* dell'ordinamento ha, in tal modo, al piano in cui prendono forma alcune delle più salienti esperienze istituzionali la sua emblematica rappresentazione e particolarmente probante testimonianza.

*2. Alcune gravi torsioni istituzionali, i loro negativi riflessi sul principio della separazione dei poteri (e, per ciò stesso, sulla democrazia costituzionale), l'ipotesi di far luogo ad una previsione di ordine generale nella Carta di leggi quodammodo intermedie tra le comuni e le costituzionali*

Si spiegano, dunque, in questa luce talune gravi e viepiù vistose torsioni che si registrano al piano istituzionale, sul versante dei rapporti tra gli organi della direzione politica e gli organi di garanzia per un verso, come pure, per un altro verso, su quello dei rapporti che i primi intrattengono *inter se*.

Senza che possa ora farsene oggetto di uno studio a ciò specificamente dedicato, di cui è di tutta evidenza altra la sede, è sufficiente qui rammentare, per il primo aspetto, la crescente espansione del ruolo esercitato dai garanti (e, in particolare, dai giudici), obbligati ad una innaturale “supplenza” – come suole essere chiamata – nei riguardi dei decisori politici<sup>15</sup>, peraltro messa in atto in forme che parrebbero non conoscere ormai limite alcuno alle loro esuberanti espressioni<sup>16</sup>. Ed è chiaro che, per effetto della crescente confusione nell'esercizio delle pubbliche funzioni, viene per ciò solo a crollare uno dei pilastri su cui si regge lo Stato costituzionale, il principio della separazione dei poteri, pur nella forma temperata da noi come altrove fatta propria dalla legge fondamentale della Repubblica. Il rischio è, insomma, quello che alla lunga possa smarrirsi l'idea stessa di Costituzione, quale mirabilmente scolpita nella formula, ad oggi a mia opinione insuperata, di cui all'art. 16 della Dichiarazione dei diritti del 1789.

Le conseguenze sarebbero allora disastrose, davvero esiziali, per la democrazia che o è costituzionale oppure semplicemente non è.

---

<sup>14</sup> ... quasi che possa aversi piena fungibilità delle une rispetto alle altre sedi istituzionali (ma v. quanto se ne dice subito appresso nel testo).

<sup>15</sup> Il dato è di lampante evidenza ed è comunemente rilevato, seppur con diversità di termini e di accenti, da una incontenibile messe di scritti [riferimenti, di recente, in D. SCOPELLITI, *Il canale giurisdizionale per il riconoscimento dei diritti: tra crisi della rappresentanza e supplenza nei confronti della politica*, in [Dirittifondamentali.it](http://Dirittifondamentali.it), 2/2022, 11 maggio 2022, 28 ss.

<sup>16</sup> Si pensi solo, ad es., all'inopinato abbandono del limite delle “rime obbligate” di crisafulliana memoria posto alle addizioni e manipolazioni in genere dei testi di legge da parte del giudice costituzionale, ormai rimpiazzate – secondo occasionali convenienze – dalle “rime possibili” o – come pure si è detto da una sensibile dottrina – dai “versi sciolti” [riferimenti, tra gli altri, in S. LEONE, *La Corte costituzionale censura la pena accessoria fissa per il reato di bancarotta fraudolenta. Una decisione a «rime possibili»*, in *Quad. cost.*, 1/2019, 183 ss.; F. ABRUSCIA, *Assetti istituzionali e deroghe processuali*, in *Rivista AIC* 4/2020, 23 ottobre 2020, 282 ss., spec. 293; I. GOIA, *Una giustificabile “invasione” di campo*, in questa *Rivista*, 2021/III, 1001 ss.; di “rime libere” preferisce discorrere A. MORRONE, *Suprematismo giudiziario. Su sconfinamenti e legittimazione politica della Corte costituzionale*, in *Quad. cost.*, 2/2019, 264 ss., e *Suprematismo giudiziario II. Sul pangiuridicismo costituzionale e sul lato politico della Costituzione*, in [federalismi.it](http://federalismi.it), 12/2021, 5 maggio 2021, spec. 197 ss. L'etichetta dei “versi sciolti” è stata coniata da D. TEGA, *La Corte nel contesto. Percorsi di ri-accentramento della giustizia costituzionale in Italia*, Bononia University Press, Bologna 2020, spec. 101 ss.]. E, ancora, si pensi a taluni usi abnormi del canone della interpretazione conforme: testimonianza inequivocabile di una singolare eterogenesi del fine, quale appunto si ha per effetto di taluni esercizi del *munus* giurisdizionale non sempre vigilati a dovere.

Per vero, entrambi gli esempi ora fatti rimandano a vicende istituzionali che, seppure assai diverse tra di loro, risultano accomunate dall'affannosa e non di rado sofferta ricerca messa in atto dai giudici nell'intento di dare come che sia appagamento a diritti e, in genere, a beni della vita meritevoli di tutela. Il punto è, però, che il fine non giustifica mai il mezzo ma, all'inverso, è quest'ultimo – come si è opportunamente rilevato da un'accreditata dottrina (A. PUGIOTTO, *Dalla “porta stretta” alla “fuga” dalla giustizia costituzionale? Sessant'anni di rapporti tra Corte e giudici comuni*, in *Quad. cost.*, 1/2016, 169) – a “prefigurare” il primo (v., inoltre, gli svolgimenti che subito seguono nel testo).

Lo squilibrio istituzionale si riscontra, poi, come si accennava poc'anzi, anche sul versante dei rapporti tra gli organi della direzione politica; ed ha quale suo indice particolarmente espressivo e vistoso la crescita del ruolo del Governo, con conseguente marginalizzazione del Parlamento, e, in seno al Governo stesso, del Presidente del Consiglio che, con palese scostamento dal figurino costituzionale<sup>17</sup>, va sempre di più conformandosi, pur tra non rimosse oscillazioni, quale un autentico *Premier*<sup>18</sup>. Ed è chiaro che l'annosa e ingravescente crisi della rappresentanza politica, cui si è sopra fatto cenno, concorre sempre di più al peggioramento di questo stato di cose.

Plurimi fattori concorrono a quest'esito, tra i quali la mole viepiù imponente di compiti ai quali lo Stato (e anzi la Repubblica nel suo insieme<sup>19</sup>) devono far fronte, specie in adempimento di obblighi assunti in seno alla Comunità internazionale ed all'Unione europea.

È pur vero, però, che la stessa Costituzione non è al riguardo del tutto esente da responsabilità, non tanto per ciò che è in essa succintamente affermato – ciò che è, peraltro, proprio della natura dei suoi enunciati<sup>20</sup> – quanto per ciò che non è detto, per effetto cioè di lacune pure originariamente comprensibili e tuttavia col tempo indebitamente non colmate.

Penso, ad es., alla mancata disciplina della gestione delle emergenze, quali che ne siano la natura e gli effetti; e il tempo presente ne è gravato – come si sa – in modo soffocante: una gestione che, per i modi con cui in concreto si realizza, concorre essa pure ad una marcata sottolineatura del ruolo dell'Esecutivo (e, per esso, specialmente del Presidente del Consiglio) nelle più salienti dinamiche della forma di governo<sup>21</sup>.

Ancora una volta, tocca assistere ad improvvisate e sregolate espressioni delle pubbliche funzioni, a partire proprio da quella di produzione normativa, in ciascuna delle sue forme e in tutte assieme, con riflessi peraltro di tutta evidenza anche sul versante dell'esercizio delle funzioni di garanzia, gli organi a ciò preposti trovandosi dal corso degli eventi non di rado obbligati a chiudere un occhio (o, magari, tutti e due...) per il fatto che purtroppo non si danno percorsi alternativi agevolmente e pianamente battibili.

---

<sup>17</sup> Ho ripercorso la vicenda costituente nel mio *Il Consiglio dei Ministri nella Costituzione italiana*, Giuffrè, Milano 1981, spec. 53 ss., 90 ss. e 116 ss.

<sup>18</sup> Ha, non molto tempo addietro, fatto il punto sui più salienti sviluppi della figura del Presidente del Consiglio G. PITRUZZELLA, *L'evoluzione della figura del Presidente del Consiglio dei ministri e gli assetti della democrazia italiana*, in *Scritti in onore di A. Ruggeri*, IV, cit., 3337 ss., che conclude la sua densa analisi interrogandosi se i diversi assetti della figura nel corso della vicenda repubblicana esprimano una "virtù ovvero una debolezza della democrazia italiana" (3353). V., inoltre, utilmente I. CIOLLI, *La questione del vertice di Palazzo Chigi. Il Presidente del Consiglio nella Costituzione repubblicana*, Jovene, Napoli 2018.

<sup>19</sup> Non si trascuri, infatti, il ruolo di non secondario rilievo che le autonomie territoriali in genere (e quelle regionali in specie) sono chiamate a giocare in occasione dello svolgimento delle dinamiche istituzionali volte a far luogo all'appagamento dei più avvertiti e diffusi bisogni emergenti dal corpo sociale.

<sup>20</sup> ... molti dei quali nondimeno – è doveroso ammettere – si presentano alquanto sibillini, per non dire del tutto oscuri, malgrado la prosa piana e scorrevole propria della trama linguistica della Carta [sul linguaggio costituzionale, v., almeno, G. SILVESTRI, *Linguaggio della Costituzione e linguaggio giuridico: un rapporto complesso*, in *Quad. cost.*, 2/1989, 229 ss.; AA.VV., *La lingua dei giuristi*, a cura di P. Caretti e R. Romboli, Pisa University Plus, Pisa 2016; B. BARBISAN, *La più bella del mondo? Leggibilità e concretezza della Costituzione italiana*, in *Rivista AIC* 2/2022, 8 giugno 2022, 142 ss. e, nella stessa *Rivista*, J. VISCONTI, *La lingua della Costituzione tra lessico e testualità*, 3/2022, 29 agosto 2022, 110 ss. V., inoltre, nella stessa *Rivista*, i contributi al XXXVII Convegno dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti su *Lingua Linguaggi Diritti*, Messina-Taormina 27-29 ottobre 2022].

<sup>21</sup> Ne hanno illustrato le principali vicende, tra gli altri, S. CECCANTI, *La forma di governo parlamentare in trasformazione*, Il Mulino, Bologna 1997; più di recente, un chiaro quadro di sintesi è in A. SPADARO, *L'evoluzione della forma di governo italiana: dal parlamentarismo rigido e razionalizzato al parlamentarismo flessibile, con supplenza presidenziale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 9/2018, 17 settembre 2018, e, dello stesso, *Sui caratteri del parlamentarismo "all'italiana": o doppia fiducia o doppia maggioranza*, in AA.VV., *Scritti in onore di Roberto Bin, Giappichelli*, Torino 2019, 348 ss.; inoltre, A. D'ANDREA, *Il Parlamento e il Governo: le ragioni del rispettivo disallineamento costituzionale (sempre reversibile)*, in *Dir. cost.*, 4/2022, 9 ss., spec. 15 ss., e, in prospettiva storica, G. GIANNOTTI, *La forma di governo del regime statutario liberale tra evoluzione parlamentare ed involuzione pseudo-parlamentare*, in *Rivista AIC* 4/2022, 24 ottobre 2022, 15 ss.

Si rammenti, ad es., il modo con cui si è fronteggiata la pandemia sanitaria da coronavirus, in specie l'uso abnorme fattosi dei decreti del Presidente del Consiglio<sup>22</sup>. Non discuto – sia chiaro – se avrebbe potuto farsi diversamente: la critica da parte di chi non è chiamato in prima persona all'assunzione di gravosissime ed inquietanti responsabilità di governo è fin troppo facile e francamente ingenerosa. Sta di fatto che la lacuna costituzionale ora evocata obiettivamente c'era (e rimane): giustificata – come si accennava poc'anzi – in sede di redazione della Carta, per il timore che, prevedendosi espressamente la concentrazione di poteri di decisione in capo al Governo (e, segnatamente, al Presidente del Consiglio), si sarebbe corso il rischio di un possibile ritorno a forme di esercizio autoritario dei poteri stessi, la cui memoria era al tempo cocente. Col passare degli anni abbiamo, tuttavia, assistito alla emersione prepotente di plurime emergenze (ambientale, economica, terroristica, sanitaria e, da ultimo, bellica che, pur non toccandoci ad oggi in modo diretto, finisce ugualmente col riguardarci in non secondaria misura). Ed è allora chiaro che non è più possibile tentare di arginarle con i soli strumenti in atto previsti dalla Carta (e, segnatamente, a colpi di decreti-legge<sup>23</sup>) ma che devono urgentemente forgiarsene di nuovi, adeguati alle circostanze, al loro continuo e rapido mutare, alla gravità degli effetti. D'altro canto, anche sul versante legislativo, plurime e ricorrenti esperienze mostrano come la mera articolazione del tipo-legge nelle due *species* della legge comune e di quella costituzionale non risulti adeguata ad ogni esigenza di normazione, tant'è che non infrequenti sono i casi di leggi comuni *quoad formam* e però variamente aggravate, che dunque dispiegano una forza normativa *quodammodo* intermedia tra le due specie suddette. Ed è allora da chiedersi se non giovi far luogo ad una previsione di ordine generale<sup>24</sup> nella Carta di siffatto “tipo” intermedio di legge, analogamente a ciò che si ha negli ordinamenti che conoscono il “tipo”-legge organica *et similia*. È pur vero che in talune congiunture, specie laddove la maggioranza sia risicata ed i rapporti che essa intrattiene con le opposizioni risultino segnati da asprezza di toni e categorica indisponibilità all'incontro, appare assai arduo pervenire all'approvazione delle leggi in parola. È, tuttavia, questo un rischio che va corso e, se del caso, un costo da pagare<sup>25</sup>, a fronte del bisogno indisponibile che, laddove premano interessi superiori facenti capo all'intera nazione, l'incontro stesso s'imponga e – fin dove possibile – si affermi; nel qual ultimo caso, la rappresentanza riuscirebbe così a rendere credibile ed apprezzabile testimonianza di saper anteporre l'interesse generale a quelli di parte e, per ciò stesso, di essere, sia pure solo in talune, sporadiche circostanze, in non secondaria misura effettivamente rappresentativa di larga parte del corpo sociale.

*3. Le spie maggiormente attendibili del carattere a-democratico dell'ordinamento: il crescente ed inquietante fenomeno dell'assenteismo elettorale e il paradosso della democrazia pluralista, costituito dal carattere parimenti a-democratico di alcune formazioni sociali (e, segnatamente, dei partiti) per il cui tramite essa prende corpo*

Le notazioni da ultimo svolte tornano preziose anche ai fini dello studio che si va ora facendo; e danno, ancora una volta, riprova del fatto che *regole giuridiche* (costituzionali e non) e *regolarità*

---

<sup>22</sup> Non è casuale che l'attenzione sullo strumento in parola da parte degli studiosi si sia prontamente ridestata (riferimenti in L. CASTELLI, *Una fonte anomala. Contributo allo studio dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri*, Editoriale Scientifica, Napoli 2021, e M. RUBECHI, *I decreti del Presidente. Studio su d.P.C.m., atti normativi del governo e dinamiche decisionali*, Giappichelli, Torino 2022).

<sup>23</sup> Con specifico riguardo all'uso fattosene in occasione dell'aggressione russa all'Ucraina, riferimenti possono ora aversi da M. MARAZZINI, [I poteri normativi del Governo nell'emergenza bellica in Ucraina. Alcuni spunti critici a partire dall'invio di aiuti militari e sulla loro secretazione](#), in questa *Rivista*, 2023/I, 157 ss., e, nella stessa *Rivista*, A. LO CALZO, [L'attualità del fenomeno bellico tra principi supremi e assetto delle fonti. L'ordinamento italiano di fronte alla guerra in Ucraina](#), 230 ss., spec. 245 ss.

<sup>24</sup> ... in aggiunta ai casi di produzione legislativa a vario titolo rinforzata e tipizzate nella competenza, di cui si fa già menzione.

<sup>25</sup> D'altro canto, ove così non fosse, dovrebbe concludersi essere priva di *ratio* la previsione della procedura aggravata a mezzo della quale vengono alla luce gli atti di forma costituzionale.



della politica hanno da darsi mutuo sostegno e alimento affinché possa porsi rimedio a carenze di disciplina e guasti istituzionali altrimenti problematicamente sradicabili dal terreno dell'ordinamento e dell'esperienza costituzionale.

Se il cuore della questione istituzionale è dato dalla crisi della rappresentanza politica, è su quest'ultima che occorre decisamente puntare nell'intento di arginarne il crescente degrado e tentare il recupero – perlomeno fin dove possibile – dei tratti che, secondo modello costituzionale, ne danno la genuina, complessiva connotazione.

D'altro canto, si dà una spia inequivocabile a riguardo di qual è il primario obiettivo da perseguire, senza più alcuna esitazione o strumentale dilazione. La comunità governata appare, infatti, essere pienamente avvertita, perlomeno in una sua parte non poco consistente, delle cause che stanno a base delle irrisolte contraddizioni esistenti nella società e del mancato appagamento dei suoi più avvertiti bisogni; e reagisce con una vistosa ed inquietante disaffezione nei riguardi della politica di cui il segno maggiormente marcato ed evidente è il crescente e parimenti inquietante astensionismo elettorale.

Si è già avuto modo di osservare altrove<sup>26</sup> che a base del carattere *a-democratico* dello Stato sta proprio il fenomeno suddetto; è, tuttavia, pur vero che esso ne è causa ed effetto allo stesso tempo: con un moto – come si vede – circolare che da se medesimo incessantemente e in modo perverso si ricarica e rinnova.

L'assenteismo, infatti, specie laddove raggiunga livelli assai elevati<sup>27</sup>, rende per ciò solo non “rappresentativa” o, come che sia, scarsamente “rappresentativa” la rappresentanza politica<sup>28</sup>, quali che siano poi i meccanismi di selezione degli eletti<sup>29</sup>, dal momento che nella maggioranza, specie se risicata, si rispecchia una esigua porzione della società (circa un quarto); più ancora, poi, ciò vale per le opposizioni, sia *uti singulae* che nel loro insieme, le quali peraltro si presentano tra di loro assai divise<sup>30</sup>. L'una e le altre, insomma, si pongono, sommate assieme e più ancora considerate separatamente, quale espressione parziale, a volte assai circoscritta, della struttura sociale<sup>31</sup>. E tanto basta a connotare lo Stato, appunto, come *a-democratico*.

Si aggiunga, poi, che entrambi gli schieramenti in campo si fanno portatori di proposte politiche palesemente inadeguate a far fronte a domande sociali viepiù imponenti di bisogni primari che premono per essere soddisfatti<sup>32</sup>. Il vizio di fondo da tutti, quale più quale meno, esibito è dunque di natura culturale; ed è da esso che, per la gran parte, trae alimento l'astensionismo elettorale.

---

<sup>26</sup> ... nel mio *L'assenteismo elettorale e la forma a-democratica di Stato (nota minima su una spinosa ed irrisolta questione)*, Editoriale, in questa *Rivista*, 19 ottobre 2021.

<sup>27</sup> ... e il *trend* – come si sa – è proprio in questo senso, da noi come altrove. Quanta distanza, dunque, da quel 92,23 % di affluenza al voto registratosi in occasione delle elezioni alla Camera del 1948!

<sup>28</sup> Per vero, la rappresentatività è comunemente vista quale attitudine dei rappresentanti a farsi carico dei più diffusi ed avvertiti bisogni sociali: un'attitudine, per comune sentire, purtroppo via via scemata col tempo (siderale – ahimè – la distanza tra la generazione dei De Gasperi, Nenni, Togliatti, Martino, U. La Malfa, Moro, Fanfani, Saragat, Scalfaro, Zaccagnini, Amirante, Malagodi, Berlinguer, i pur discussi Craxi ed Andreotti, e tanti altri ancora, e i maggiori esponenti politici del tempo presente, dei quali *pietatis causa* non desidero fare i nomi). È però chiaro che, ancora prima di dare la misura – se così può dirsi – dell'attitudine in parola alla luce del parametro ora indicato, nei limiti peraltro in cui ciò possa farsi senza soverchie approssimazioni e incertezze, rileva il fatto in sé di coloro che si recano alle urne e del rapporto, dunque, che essi intrattengono con gli eletti, quale risulta per natura ed effetti.

<sup>29</sup> Su *Democrazie elettorali e Stato costituzionale* faccio qui richiamo solo del corposo studio monografico di L. TRUCCO (Giappichelli, Torino 2011).

<sup>30</sup> È, poi, un dato di comune esperienza quello per cui le opposizioni danno vita ad una competizione al loro interno, consapevoli di non poter sottrarre voti, se non forse in minima parte, allo schieramento avverso; e così è pure per i partiti della coalizione maggioritaria.

<sup>31</sup> Un tempo l'accesso al voto era – come si sa – riconosciuto unicamente a pochi; oggi può essere invece goduto da tutti. Sta di fatto, però, che la rappresentanza era ed è pur sempre fortemente circoscritta. Rimane, dunque, insoluta l'aporia di fondo costituita dal fatto che in democrazia i rappresentanti operano in nome di tutti, anche di coloro che non li hanno scelti e non hanno inteso sceglierli.

<sup>32</sup> ... senza, peraltro, far passare sotto silenzio la circostanza per cui, in relazione a taluni problemi pressanti, fa del tutto difetto la elaborazione di alcuna proposta volta alla loro risoluzione... È, poi, pur vero che una mole crescente di problemi non può essere affrontata con le sole forze di cui lo Stato dispone e nel chiuso delle sue mura bensì richiede

Né a porre rimedio ai difetti strutturali della democrazia rappresentativa soccorre l'ultima e più raffinata espressione della democrazia stessa, la pluralista; o, per dir meglio, soccorre solo in una parte comunque insufficiente in rapporto allo scopo. La specie in parola fa infatti leva – come si sa – sul ruolo giocato dalle formazioni sociali, le c.d. società intermedie, proprio perché chiamate al compito viepiù gravoso ed impegnativo di elaborazione ed ordinazione delle domande sociali, secondo scale di priorità congeniali ai connotati peculiari di ciascun gruppo sociale, ed alla loro rappresentazione presso le sedi di apparato preposte a darvi appagamento<sup>33</sup>.

D'altronde, i principali serbatoi dai quali si attinge in sede di progettazione politica sono proprio quei partiti dai quali è, per la gran parte, estratto il personale che dà voce alla rappresentanza, peraltro all'esito di dinamiche interne non sempre trasparenti e controllabili nei loro svolgimenti, oltre che in tutto coerenti con se stesse<sup>34</sup>. Ciò che, poi, per la sua parte in non secondaria misura concorre alla conformazione come *a-democratico* dell'ordinamento.

Lo scollamento di cui si ha crescente riscontro in seno alla Repubblica tra governanti e governanti viene, insomma, a riprodursi anche all'interno di alcune formazioni sociali (per ciò che è qui di specifico interesse, dei partiti e movimenti politici in genere). L'esito al quale va, dunque, fatalmente incontro la democrazia pluralista è allora paradossale, dal momento che – com'è chiaro – l'associazionismo in genere può ambire a porsi quale espressione di democrazia alla sola condizione che esso per primo, in struttura ed attività, esibisca i tratti più genuinamente espressivi della democrazia stessa<sup>35</sup>.

Il cerchio è così perfetto, avvolgendosi in se medesimo in modo perverso. I partiti sono (e a tutt'oggi restano), infatti, la principale delle formazioni sociali che fanno da ponte tra i componenti la comunità governata e l'apparato governante della Repubblica (in ciascuno degli enti di cui a norma dell'art. 114 si compone e di tutti assieme), commutandosi in veicoli di domande sociali che quindi rappresentano *quodammodo a... se stessi*, vale a dire al personale da essi estratto, in applicazione di "regole" non sempre nitide e stabilmente osservate, e che dà corpo alla rappresentanza politica. Certo, è pur vero che anche altre formazioni dalla più varia natura (economica, religiosa, culturale, ecc.) possono dare (ed effettivamente danno) il loro apporto, giocando un ruolo a volte non secondario nel complessivo funzionamento dell'ingranaggio della democrazia pluralista. Il punto di confluenza è, tuttavia, pur sempre nei partiti, dal momento che

---

una decisa ed organica opera avviata in ambito internazionale e sovranazionale e quindi ulteriormente svolta e perfezionata in ambito interno (qui pure – come si rilevava poc'anzi – a mezzo dello sforzo congiunto prodotto da plurimi attori istituzionali, in sede centrale e periferica, senza peraltro trascurare il proficuo apporto che può e dev'essere prestato dai privati, in forma sia individuale che associata).

<sup>33</sup> Sul fenomeno associativo e il ruolo da esso complessivamente giocato nelle più salienti esperienze costituzionali, riferimenti possono da ultimo aversi da A. RANDAZZO, *Notazioni in tema di formazioni sociali, nel pensiero dei costituenti cattolici e, in particolare, di Giorgio La Pira*, in [Dirittifondamentali.it](http://Dirittifondamentali.it), 1/2023, 31 marzo 2023, 349 ss., con particolare attenzione ai lavori preparatori della Carta e, specificamente, al ruolo al riguardo giocato da G. La Pira.

<sup>34</sup> Si pensi, ad es., al modo con cui si svolgono le c.d. primarie in seno a taluni partiti o movimenti, specie in sede di designazione del segretario politico, offrendosi l'opportunità anche ai non iscritti alle formazioni in parola di concorrere alla scelta: espressione, a prima vista, di democrazia, che nondimeno incide, in non secondaria misura, sul rapporto che dovrebbe in modo esclusivo intrattenersi tra la base degli iscritti e l'apparato di governo in seno alla singola formazione stessa.

<sup>35</sup> Sull'annosa questione della democraticità dei partiti, riferimenti possono aversi da G. VECCHIO, *I partiti. Autonomia associativa e regime europeo di democraticità nella partecipazione politica*, in *Trattato di diritto civile del Consiglio Nazionale del Notariato*, diretto da P. Perlingieri, ESI, Napoli 2016, e, dello stesso, *Contribuzione economica privata ai partiti, metodo democratico, libertà "nei" e "dei" partiti*, in *Scritti in onore di A. Ruggieri*, cit., V, 4547 ss.; A. COSSIRI, *Partiti e rappresentanza nella dimensione interna e sovranazionale. I fattori normativi*, FrancoAngeli, Milano 2018; T.F. GIUPPONI, *Trasparenza e «metodo democratico» nella più recente legislazione sui partiti politici. Un'attuazione indiretta dell'art. 49 Cost.?* in [Forum di Quaderni costituzionali](http://Forum di Quaderni costituzionali), 10 ottobre 2019; P. MAIR, *Governare il vuoto. La fine della democrazia dei partiti*, Rubbettino, Soveria Mannelli (CZ) 2016; M. PERINI, *I partiti e la democrazia interna*, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano 2019; G. DONATO, *Modello costituzionale dei partiti politici e sindacato giurisdizionale*, Editoriale Scientifica, Napoli 2021; S. CURRERI, *La democrazia nei partiti politici: nuovi spunti per un tema vecchio*, in *DPCE online*, 1/2021, 19 aprile 2021, 399 ss.; R.L. BLANCO VALDÉS - S. BONFIGLIO - G. MAESTRI, *I partiti politici. Teoria e disciplina*, Wolters Kluwer - Cedam, Padova 2022.

ogni istanza sociale giudicata meritevole di appagamento ha poi da essere comunque portata nelle sedi istituzionali in cui essi s'incarnano ed operano<sup>36</sup>.

4. *Alla ricerca di possibili rimedi alla crisi della rappresentanza politica (e, per ciò pure, al carattere a-democratico dell'ordinamento), al piano istituzionale e più ancora a quello sociale, a mezzo di una capillare ed approfondita opera di rigenerazione culturale della società al fine dell'ottimale radicamento in essa dei valori fondamentali da cui si alimenta l'etica pubblica repubblicana*

Stando le cose così come sono qui viste, è allora da chiedersi se si diano rimedi in grado di ovviare efficacemente ai guasti profondamente radicati nel sistema politico e, di riflesso, in quello istituzionale o, quanto meno, di contenerne fin dove possibile i maggiori, negativi effetti.

Se il cuore della questione si annida nella struttura sociale e presenta carattere culturale, nello stesso luogo e con i medesimi connotati vanno – come si diceva – rinvenuti (perlomeno, fin dove possibile...) i rimedi.

Certo, si può (e si deve) pensare anche a soluzioni di ordine istituzionale, facendo luogo agli opportuni interventi al piano delle regole: eliminando senza rimpianto quelle ormai obsolete ovvero, laddove possibile, aggiornandole e variamente integrandole<sup>37</sup>. Tutto ciò va dunque fatto, nella consapevolezza nondimeno che, per un verso, siffatta opera di rigenerazione normativa resta ad oggi demandata ad un ceto politico dimostratosi palesemente inadeguato a farvi luogo<sup>38</sup> e, per un altro verso, che comunque non è qui – come si diceva – il cuore della questione ora discussa.

Ho maturato da tempo dentro di me il convincimento che il complessivo rifacimento della struttura e delle dinamiche interne ai partiti possa giovare di talune misurate novità al piano delle regole (costituzionali e non<sup>39</sup>), così come circolarmente queste di quelle.

L'esperienza ci consegna al riguardo indicazioni preziose che meritano di essere tenute in attenta considerazione, senza alcun aprioristico orientamento nell'uno ovvero nell'altro senso.

Faccio al riguardo solo un esempio, rimandando ad altri luoghi per ulteriori approfondimenti<sup>40</sup>. Ebbene, molti segni parrebbero avvalorare l'idea che il bicameralismo, più che una risorsa, costituisca ormai un intralcio nelle dinamiche concrete della forma di governo; e, per avvedersene, basti solo pensare al modo affannoso e sofferto con cui viene varata a fine anno, sul filo di lana, la manovra finanziaria<sup>41</sup>, in occasione del cui perfezionamento si registra il sostanziale svilimento del ruolo decisionale spettante al Parlamento (in specie, appunto, al suo ramo chiamato a pronunziarsi per ultimo) e, per ciò stesso, delle forze politiche in esso rappresentate, siano di maggioranza come pure di opposizione. Ed è allora da chiedersi se non sia il caso di commutare l'attuale

---

<sup>36</sup> Non può, d'altronde, che essere così, dal momento che, laddove i partiti non si ponessero più quale sede elettiva di progettazione politica, lo scivolamento dallo Stato *a-democratico* a quello *antidemocratico* sarebbe inevitabile e diverrebbe tosto un fatto compiuto.

<sup>37</sup> Se ne tratta ora nel mio *Riforme costituzionali: quali e perché?* in corso di stampa in [Osservatorio sulle fonti](#), dal quale possono dunque, volendo, aversi maggiori ragguagli.

<sup>38</sup> Basti solo rammentare che nessuno dei tentativi col tempo variamente fatti per riscrivere la Carta, in specie nella sua parte organizzativa, è andato a buon fine, eccezion fatta del varo del nuovo Titolo V, ormai risalente ad oltre vent'anni addietro. Né gli autori dei progetti di riforma, ora più ed ora meno organica, possono scaricarsi di responsabilità assumendo che gli stessi sono comunque stati messi a punto e che sono poi intervenuti fattori esterni ad ostare al loro perfezionamento. In democrazia, infatti, il popolo ha sempre ragione; e la bocciatura di un progetto, quale si è ad es. avuta nel 2016 per quello licenziato dal Governo Renzi, attesta una volta di più il grave e vistoso scollamento che si ha tra rappresentanti e rappresentati.

<sup>39</sup> ... tra le quali quelle dei regolamenti camerali il cui rilievo non richiede di certo di essere qui nuovamente evidenziato.

<sup>40</sup> ... e segnatamente, ancora una volta, al mio scritto da ultimo cit.

<sup>41</sup> V., al riguardo, le indicazioni che sono in L. GIANNITI, *Le "deformazioni" della sessione di bilancio. L'esperienza della XVIII legislatura: quali prospettive per la XIX?* in [Osservatorio costituzionale](#), 2/2023, 7 marzo 2023, 37 ss.

*monocameralismo di fatto* – come lo si è efficacemente chiamato<sup>42</sup> – in uno anche *di diritto* che, lungi dall'apportare una *deminutio capitis* alla rappresentanza politica, potrebbe di contro darvi rinnovato vigore<sup>43</sup>.

Il cuore della questione, nondimeno, come si diceva, non sta nei meccanismi istituzionali, il cui rilievo ad ogni buon conto non è da sottostimare. Se, infatti, la rappresentanza esibisce carenze gravi e viepiù vistose, il rimedio maggiormente efficace va messo in atto nella struttura del corpo sociale da cui la rappresentanza stessa attinge il personale che la incarna e vi dà voce. Occorre, dunque, mettere mano ad un'approfondita opera di rifacimento culturale del tessuto sociale, di sensibilizzazione capillare illuminata dai valori fondamentali iscritti nella Carta ed orientata alla loro massima implementazione possibile, alle condizioni oggettive di contesto. Un'opera che, quindi, si volga a rendere edotti i componenti la comunità statale dei canoni, in ispecie di quelli di natura sostantiva, posti dalla Carta stessa in funzione servente nei riguardi dei valori suddetti. L'etica pubblica repubblicana, infatti, si preserva e trasmette da una generazione all'altra solo se c'è la consapevolezza diffusa e intimamente avvertita dei diritti fondamentali e dei doveri inderogabili di solidarietà enunciati in Costituzione: condizione prima ed indefettibile per la loro traduzione in diritto vivente. La storia, d'altronde, insegna che laddove i diritti non sono in concreto fatti valere e i doveri adempiuti da una parte consistente della comunità, prima o poi finiscono con l'affermarsi pratiche imitative degeneri che portano fatalmente allo sfilacciamento del tessuto connettivo del corpo sociale e, con esso, alla involuzione della forma di Stato, alla sua conversione dunque da *a-democratica* in *antidemocratica*.

Al fine della rigenerazione culturale del corpo sociale (e, di riflesso, della rappresentanza) molto possono (e devono) fare le formazioni di rilievo costituzionale, a partire dalla famiglia e dalla scuola, sulle quali incombe l'onere gravosissimo di porre le basi del modello *wertorientiert* qui sommariamente delineato nei suoi tratti essenziali.

Ora, non è possibile far luogo agli approfondimenti, dei quali è di necessità altra la sede, in ordine a ciò che ciascuna formazione sociale e tutte assieme sono chiamate a mettere in atto allo scopo di dare concretezza all'opera suddetta. Né può tacersi che le formazioni sopra nominate ed altre ancora sono al loro interno afflitte da non rimosse carenze che possono quindi negativamente riflettersi sulla loro azione<sup>44</sup>.

Piaccia o no, non è ad ogni buon conto possibile – com'è chiaro – far appello ad un *deus ex machina* che cali dall'alto o *ab extra* e metta ogni cosa al giusto posto. La società, insomma, può (e deve) rigenerarsi da se medesima, giovandosi in particolare del contributo offerto dalle migliori risorse umane di cui dispone, sollecitate a prestazioni particolarmente gravose, consistenti e continue di solidarietà<sup>45</sup>, all'insegna di quel valore di fedeltà alla Repubblica che ha, sì, plurime e varie espressioni<sup>46</sup> e che, nondimeno, rinviene la sua giustificazione prima proprio in quell'opera di pedagogia costituzionale, in ispecie di orientamento verso i valori fondamentali, di cui si è venuti dicendo.

---

<sup>42</sup> V., in particolare, i contributi ospitati da [Costituzionalismo.it](http://Costituzionalismo.it), 3/2022.

<sup>43</sup> Si pensi, ad es., al maggior tempo di cui l'unica Camera rimasta disporrebbe in sede di esame dei decreti-legge.

<sup>44</sup> Con specifico riguardo alla scuola, hanno di recente fatto il punto sul modello costituzionale e le sue maggiori espressioni dell'esperienza AA.VV., *La scuola. Esperienze e prospettive costituzionali*, a cura di M. Cavino e Fulvio Cortese, in *Dir. cost.*, 3/2021; con riguardo, poi, alla condizione scolare degli alunni con disabilità, riferimenti ed indicazioni possono aversi da C. COLAPIETRO, *La scuola inclusiva della nostra Costituzione "personalista", che riconosce e garantisce il "valore della persona" e la "persona come valore"*, in *Scritti in onore di A. Ruggeri*, cit., II, 1135 ss.

<sup>45</sup> Su di che, da ultimo e per tutti, S. GIUBBONI, *Solidarietà. Un itinerario di ricerca*, Editoriale Scientifica, Napoli 2022.

<sup>46</sup> Tra gli studi di maggior spessore che ne hanno fatto oggetto di esame, richiamo qui solo quelli di A. MORELLI, che ne ha ripetutamente discusso (nella forma più organica ne *I paradossi della fedeltà alla Repubblica*, Giuffrè, Milano 2013).